

## Kinh nghiệm thực địa và các bài học kinh nghiệm

### Quy trình Quy hoạch sử dụng đất và Giao đất giao rừng có sự tham gia

### Các Dự án Hỗ trợ Kỹ thuật của GTZ tại Việt Nam

#### 1. Giới thiệu chung về Lĩnh vực “Quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên” của GTZ

Trong khuôn khổ Chương trình ngành Quản lý bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên của GTZ tại Việt Nam, các dự án liên quan đã được triển khai thực hiện nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến công tác quản lý và bảo tồn các nguồn tài nguyên thiên nhiên theo hướng bền vững và tái tạo (xem thêm chi tiết tại trang web: <http://www.mnr.org.vn>).

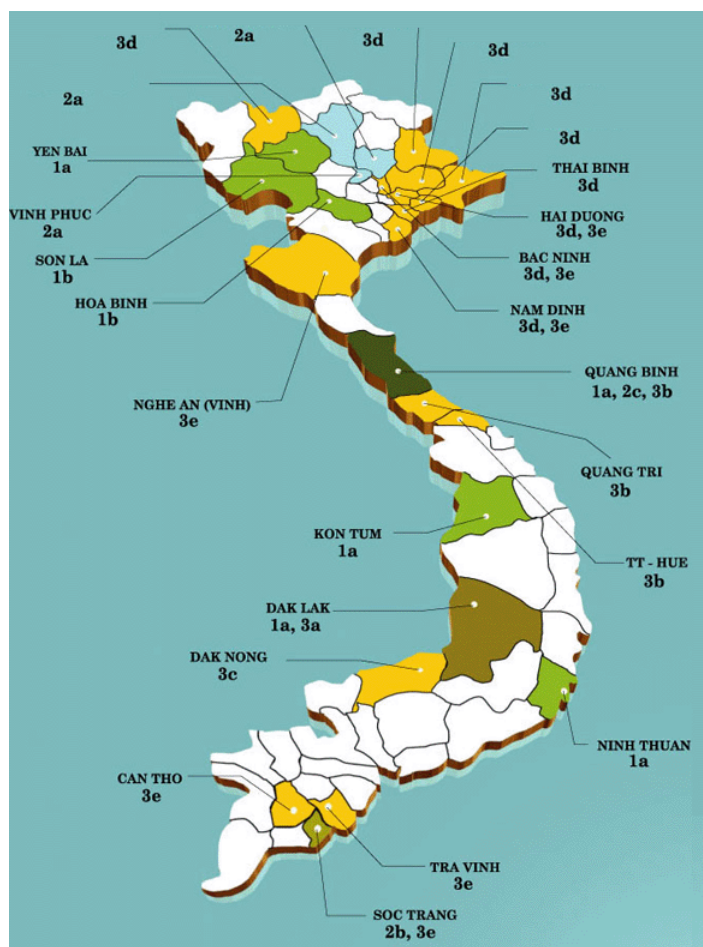
Những dự án thuộc Lĩnh vực Quản lý Tài nguyên thiên nhiên này bao trùm các khía cạnh quan trọng, bổ sung cho nhau trong các phương pháp tiếp cận và đóng góp vào việc cải thiện công tác bảo vệ, bảo tồn và sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên tại Việt Nam.

Mục tiêu tổng thể của Lĩnh vực MNR là cải thiện khung pháp lý và thể chế nhằm bảo vệ và quản lý bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên ở cấp trung ương và địa phương (tỉnh, huyện, xã, thôn), qua đó nhằm mang lại những cơ hội mới giúp cải thiện sinh kế cho người dân nông thôn.

Phương pháp tiếp cận của các dự án GTZ tuân thủ nguyên tắc phát triển bền vững và dựa trên điều phối liên ngành và thực hiện đa cấp trong quản lý tài nguyên thiên nhiên.

Hiện nay, GTZ đang thực hiện 10 dự án cấp ngành trong lĩnh vực quản lý tài nguyên thiên nhiên trên 26 tỉnh tại Việt Nam.

<p><b>1. LÂM NGHIỆP</b></p> <p>1a: Chương trình Lâm nghiệp 1b: Bảo tồn Thiên nhiên và Quản lý rừng bền vững</p>
<p><b>2. MÔI TRƯỜNG / ĐA DẠNG SINH HỌC</b></p> <p>2a. Vườn Quốc gia Tam Đảo 2b. Quản lý Khu vực ven biển tỉnh Sóc Trăng 2c. Quản lý Vườn Quốc gia Phong Nha-Kẻ Bàng, tỉnh Quảng Bình</p>
<p><b>3. PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN</b></p> <p>3a. Dự án Phát triển nông thôn tỉnh Đắk Lắk 3b. Dự án Quản lý bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên miền Trung 3c. Dự án Bảo vệ Môi trường và Quản lý Bền vững Nguồn tài nguyên Thiên nhiên tỉnh Đắk Nông 3d. Dự án Khuyến khích sản xuất khoai tây 3e. Dự án Quản lý nước thải tại các tỉnh lỵ</p>



## **2. Sự tham gia của GTZ trong Giao đất giao rừng**

Việc tham gia thực hiện đa cấp trong lĩnh vực Giao đất giao rừng của GTZ (cũng như trong các lĩnh vực hỗ trợ khác) đều dựa trên phương pháp tiếp cận từ dưới lên: Các phương pháp và mô hình tiên tiến được xây dựng cùng với sự tham gia của các cơ quan đối tác tại các địa phương/cấp cơ sở, và tiếp đến được triển khai thực hiện thí điểm tại một số huyện và xã được lựa chọn. Những bài học kinh nghiệm từ quá trình thực hiện thí điểm đều được tổng hợp thành tài liệu, góp phần nâng cao các phương pháp được áp dụng, nhân rộng và tiến đến thể chế hoá tại một số tỉnh lựa chọn cũng như đóng góp đáng kể vào quá trình cải cách các văn bản pháp quy của nhà nước và một số điều kiện khung khác.

GTZ đã bắt đầu tham gia đóng góp vào lĩnh vực giao đất giao rừng tại Việt Nam từ đầu năm 1994. Từ đó đến nay, một số dự án Hỗ trợ Kỹ thuật của GTZ đã được thực hiện hoàn tất, một số khác đã và đang được thực hiện và có một dự án mới được bắt đầu thực hiện gần đây.

- Dự án Lâm nghiệp Xã hội Sông Đà (1994 – 2004)
- Chương trình An ninh lương thực Quảng Bình (1996 – 2002)
- Dự án Phát triển Nông thôn Đắk Lắk (2003 – 2010)
- Dự án Quản lý bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên miền Trung (SMNR-CV) (2004 – 2010)
- Dự án “Bảo vệ Môi trường và Quản lý Bền vững Nguồn tài nguyên Thiên nhiên tỉnh Đắk Nông” (EPMNR) (2008 – 2014).

Những kinh nghiệm đúc rút được từ quá trình triển khai thực hiện tại thực địa và những bài học kinh nghiệm nói chung từ các dự án này đã được tổng hợp và thông tin đến cấp quốc gia và đưa vào dự thảo sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp quy bởi các dự án:

- Dự án Cải cách Hành chính Lâm nghiệp (REFAS) 1998 – 2004
- Chương trình Lâm nghiệp GTZ (Hợp phần Chính sách) 2004 - 2011

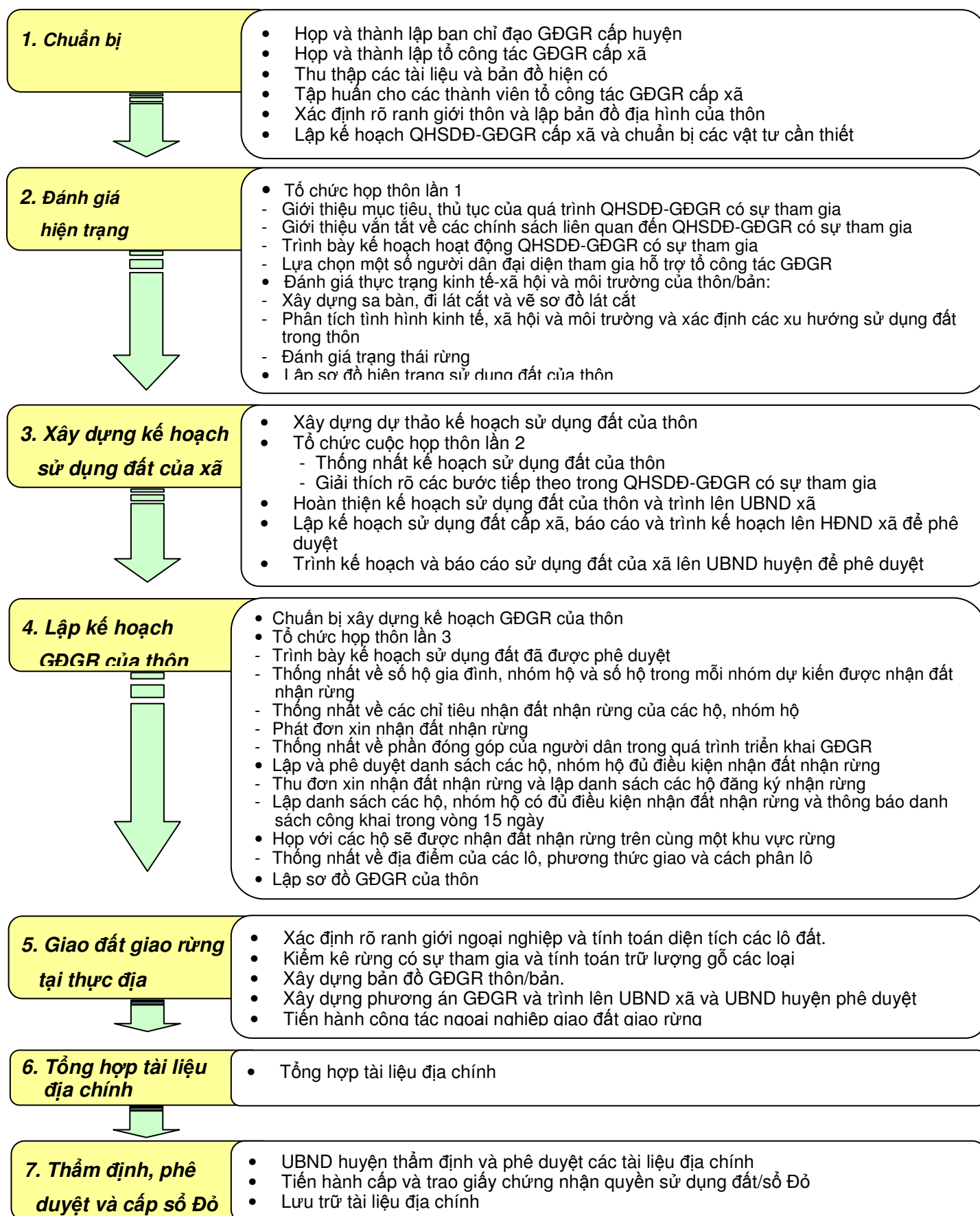
Tài liệu này giới thiệu một số lĩnh vực về kinh nghiệm của GTZ về giao đất giao rừng trong 14 năm qua, nhấn mạnh các bài học kinh nghiệm từ các dự án đang được triển khai tại miền trung Việt Nam (SMNR-CV) và Tây Nguyên (RDDL).

## **3. Phương pháp tiếp cận chung**

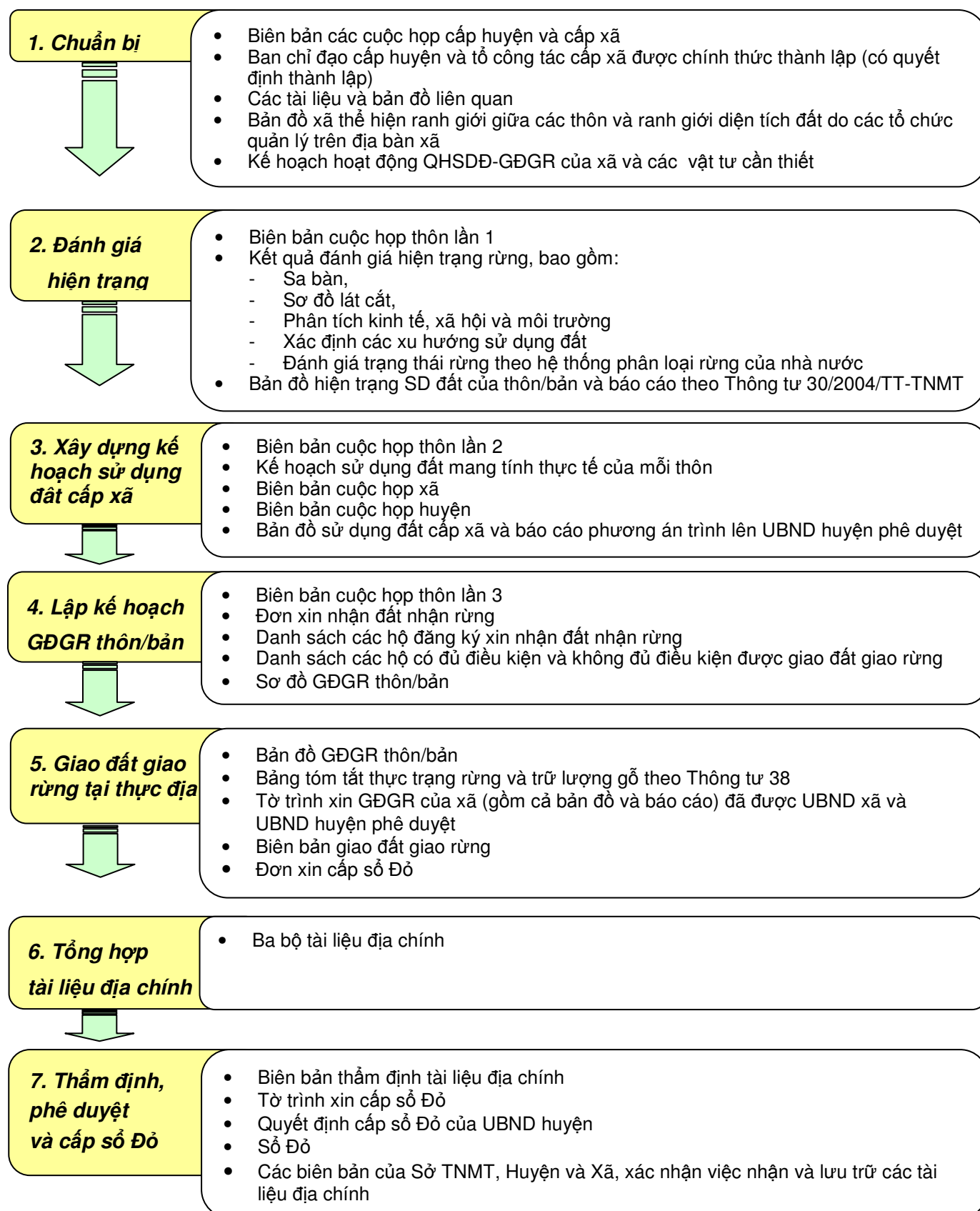
Những nguyên tắc cơ bản và các bước thực hiện Quy trình QHSDĐ-GĐGR có sự tham gia đều giống với những nguyên tắc và các bước thực hiện của tất cả các dự án của GTZ. Cụ thể về các bước thực hiện và kết quả đầu ra của từng bước được minh hoạ trong Hình 1 và 2 ở các trang sau. Các nguyên tắc cụ thể là:

- Áp dụng phù hợp các ưu tiên của nhà nước vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ môi trường trên cơ sở phù hợp với nhu cầu về an ninh lương thực và tạo thu nhập của cộng đồng địa phương
- Phù hợp với khung pháp lý và hành chính của nhà nước..
- Phù hợp với các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương
- Đơn giản và dễ thực hiện trên cơ sở nguồn tài nguyên sẵn có của xã và huyện
- Đảm bảo sự tiếp cận công bằng về tài nguyên rừng cho tất cả các nhóm đối tượng trong cộng đồng dân cư (bao gồm phụ nữ, dân tộc thiểu số, nhóm người nghèo và những người thiệt thòi khác)
- Đảm bảo công tác phát triển bền vững của địa phương và hạn chế các tác động tiêu cực ảnh hưởng đến môi trường, sinh thái.
- Đảm bảo sự tham gia đầy đủ của các thành phần phụ nữ, dân tộc thiểu số, người nghèo và những nhóm người chịu thiệt thòi
- Gắn liền với quá trình phát triển của cộng đồng và xem xét đến tất cả các khả năng sử dụng đất có thể. (không chỉ chú trọng vào đất lâm nghiệp và không xem công tác trồng rừng, trồng các loài cây lấy gỗ là phương án quản lý rừng duy nhất).

Hình 1: Các bước thực hiện quy trình QHSDĐ-GĐGR có sự tham gia tại các dự án GTZ



Hình 2: Các kết quả đầu ra trong quy trình QHSDD-GĐGR có sự tham gia từ các Dự án GTZ



#### 4. Dự án Quản lý bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên miền Trung (SMNR-CV)

Dự án SMNR-CV được thực hiện dựa trên những thành quả đạt được từ Dự án “**An toàn lương thực**” được thực hiện từ năm 1996 đến 2002. Về lĩnh vực lâm nghiệp, Dự án An toàn lương thực đã đạt được những thành quả sau:

- 1999: Bắt đầu các hoạt động hỗ trợ trong lĩnh vực giao đất giao rừng (GDGR) về mặt pháp lý “vùng xám”. Những khó khăn gặp phải trong quá trình thực hiện gồm: các bên chưa chú trọng về mặt chính sách và thiếu sự cam kết từ các ban ngành liên quan trong việc triển khai thực hiện thực tế các văn bản pháp chế của nhà nước về GDGR; chức năng nhiệm vụ phê duyệt “Sổ đỏ” và năng lực kỹ thuật triển khai thực địa và quản lý đất đai chỉ mới dừng lại ở cấp tỉnh.
- 2000: Tác động sâu rộng giúp tỉnh phân cấp quản lý hành chính xuống cấp huyện (Chủ tịch UBND huyện được giao quyền ký duyệt “Sổ đỏ”), tổ chức tập huấn và hỗ trợ trang thiết bị liên quan cho các nhóm điều tra cấp huyện, phòng địa chính huyện; lần đầu tiên tổ chức các cuộc họp với người dân theo phương pháp có sự tham gia, liên quan đến các nội dung lập kế hoạch sử dụng đất, đánh giá diện tích đất lâm nghiệp, đất rừng có thể giao cho người dân và thực hiện tại 2 xã thí điểm.
- 2001: Nhân rộng áp dụng cho tất cả các xã trên địa bàn 2 huyện, tổng cộng đã giao trên **43.000 ha** rừng và đất trống đồi núi trọc cho hơn **11.000 hộ gia đình nông thôn** ở cấp hộ gia đình.
- 2002: Cấp “Sổ đỏ” cho tất cả 11.000 hộ gia đình, sổ đỏ được cấp cho mỗi hộ đều có tên cả vợ và chồng; đánh giá và đúc rút các bài học kinh nghiệm từ quá trình thực hiện thực tế, soạn thảo lần 1 tài liệu **Hướng dẫn thực hiện** “Quy hoạch sử dụng đất và giao đất giao rừng có sự tham gia” (QHSDĐ-GDGR).

**Các bài học kinh nghiệm:** Điểm hạn chế lớn nhất đó là do tiến độ thực hiện QHSDĐ-GDGR được thực hiện quá nhanh (do áp lực lớn về mặt thời gian thực hiện dự án) nên kết cục là nhiều diện tích rừng đã được giao cho các hộ không được xác định rõ ranh giới trên thực địa. Do đó, nhiều hộ mới nhận đất, nhận rừng không biết chính xác ranh giới lô rừng của chính họ. Rốt cuộc, người dân đã không đầu tư cải tạo trồng mới hoặc áp dụng các biện pháp quản lý khác trên diện tích rừng được giao như họ đã rừng mong đợi. Điều này vô tình dẫn đến thực tế là nhu cầu của người dân về cây giống - thường được cung cấp bởi các vườn ươm tư nhân quy mô nhỏ - không nhiều và đồng thời cũng dẫn đến tình trạng cạnh tranh không công bằng từ các chương trình mục tiêu quốc gia và các lâm trường quốc doanh (phát miễn phí cây giống cho dân).

Bắt đầu thực hiện Dự án SMNR-CV từ tháng 4 năm 2004, dự án đã tiến hành đánh giá toàn diện các thành tựu, điểm mạnh và điểm yếu của dự án ATLT và đã có những điều chỉnh hướng tiếp cận phù hợp hơn, nhấn mạnh vào chất lượng của cả quá trình hơn là số lượng kết quả đầu ra. Đợt đánh giá được tiến hành bằng cuộc điều tra toàn diện các trường hợp **tranh chấp đất đai** đã xảy ra trên thực tế và có thể xảy ra bắt nguồn từ quy trình GDGR trong các năm 2001 và 2002. Tuy nhiên, kết quả điều tra lại cho thấy chỉ có 49 trường hợp tranh chấp đất đai đang xảy ra (trong tổng số 11.000 lô rừng đã được giao). Theo nhận định của Dự án, số trường hợp tranh chấp đất đai nói trên chủ yếu rơi vào các trường hợp trước khi giao đất giao rừng, người dân sử dụng đất theo hình thức tự phát, trồng rừng trên đất công khi chưa có sự cho phép chính thức và chưa xem đất lâm nghiệp là một tài sản tư nhân có giá trị kinh tế.

**Chiến lược của Dự án** để giải quyết vấn đề trên:

- hỗ trợ mỗi huyện thành lập một nhóm công tác có nhiệm vụ giải quyết các trường hợp tranh chấp đất đai đang diễn ra

- giới thiệu quy trình xây dựng “Quy ước Bảo vệ và Phát triển rừng” (QU’ BV&PTR) tại mỗi thôn và mỗi xã, dựa trên kết quả các cuộc họp thôn và sự đồng thuận của các chủ rừng và đề ra các biện pháp xử phạt hành vi, trường hợp vi phạm
- kết hợp các mối quan tâm xã hội về cơ hội công bằng trong tiếp cận đất rừng (quy trình QHSDD-GĐGR) với mối quan tâm về mặt kinh tế của các chủ rừng, từ đó giới thiệu quy trình bổ sung về phương pháp tiếp cận “Quản lý rừng cộng đồng” (QLRCĐ)
- Dựa trên việc thành lập các nhóm sử dụng rừng, xây dựng một mô hình mới về GĐGR đó là giao “Sổ đỏ” chung cho từng nhóm hộ sử dụng rừng (thay vì giao cho từng hộ gia đình) ít nhất là đối với diện tích rừng nằm xa khu dân cư
- Cùng với việc thay đổi khung pháp lý liên quan, tiếp tục hỗ trợ xây dựng một số vườn ươm cây giống lâm nghiệp quy mô nhỏ (các loài cây bản địa) và xem đây như một hoạt động kinh tế giúp người dân tăng cường quản lý rừng bền vững.

Quy trình và kết quả đầu ra của việc thực hiện chiến lược này được trình bày như sau:

#### a) Địa điểm thực hiện

Năm 2004 – 2006 Dự án SMNR-CV đã hỗ trợ thực hiện thí điểm chương trình QHSDD lâm nghiệp và GĐGR có sự tham gia tại xã Hoà Phúc huyện Minh Hoá và xã Thanh Thạch, huyện Tuyên Hoá, với tổng diện tích được giao là 4.550 ha cho 230 hộ gia đình và 70 nhóm hộ.

#### b) Các hoạt động thực hiện trong QHSDD-GĐGR.

Năm 2004 Dự án đã xây dựng cuốn tài liệu hướng dẫn Quy hoạch sử dụng đất và Giao đất giao rừng có sự tham gia tại tỉnh Quảng Bình, có sử dụng một số thành quả của bộ tài liệu Lâm nghiệp cộng đồng của Dự án Lâm nghiệp xã hội Sông Đà.

Trên cơ sở cuốn tài liệu hướng dẫn Dự án tổ chức 2 cuộc Hội thảo cấp tỉnh với sự tham gia của các bên liên quan cấp tỉnh, cấp huyện và xã được lựa chọn để chỉnh sửa, bổ sung và hoàn thiện tài liệu sát với thực tế của địa phương (lồng ghép hài hoà giữa hướng dẫn mang tính quy trình, quy phạm và tình hình thực trạng của địa phương). Cụ thể các bước tiến hành như sau:

#### 1. Công tác chuẩn bị:

- Tổ chức cuộc họp cấp huyện nhằm thống nhất các chủ trương và kế hoạch GĐGR trên địa bàn các xã, đồng thời thành lập Ban chỉ đạo GĐGR cấp huyện. Ban chỉ đạo GĐGR bao gồm:
  - ✓ Chủ tịch hoặc phó Chủ tịch UBND huyện phụ trách Nông lâm nghiệp làm trưởng Ban.
  - ✓ Trưởng phòng Tài nguyên môi trường làm phó ban
  - ✓ Các ban viên bao gồm: Hạt kiểm lâm, phòng kinh tế, phòng Kế hoạch tài chính...
- Tổ chức cuộc họp cấp xã nhằm thống nhất chủ trương về QHSDD-GĐGR trên địa bàn xã, đồng thời thành lập Hội đồng GĐGR cấp xã. Hội đồng giao đất giao rừng bao gồm:
  - ✓ Chủ tịch hoặc phó chủ tịch UBND xã làm chủ tịch hội đồng GĐGR.
  - ✓ Cán bộ phụ trách Nông Lâm nghiệp xã làm phó ban
  - ✓ Các hộ viên bao gồm: Cán bộ khuyến lâm, cán bộ kế hoạch, trưởng các thôn bản trong xã
- Thu thập các tài liệu liên quan nhằm làm cơ sở cho việc thực hiện QHSD đất LN và GĐGR. Các tài liệu như: Các văn bản pháp luật và chính sách của nhà nước có liên quan đến lĩnh vực QL&BV rừng, quyền lợi và nghĩa vụ của người dân..., Các phương án, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh, huyện, xã...
- Tổ chức tập huấn về phương pháp QHSDD-GĐGR có sự tham gia bao gồm các quy trình, giải pháp kỹ thuật áp dụng trong QHSD đất và GĐGR, các kỹ năng, công cụ thúc đẩy sự tham gia của người dân cho Cán bộ các cơ quan đối tác cấp tỉnh, cấp huyện, xã và các trưởng thôn, đặc biệt là đội ngũ các bộ hiện trường của đơn vị tư vấn (Trung tâm điều tra quy hoạch thiết kế Nông lâm nghiệp).
- Xác định rõ ranh giới thôn, bản trên thực địa và lập bản đồ địa chính của thôn, xã.

- ✓ Việc xác định ranh giới xã cần có sự tham gia của cán bộ cấp huyện, UBND các xã liền kề để đóng mốc ranh giới để tránh tình trạng tranh chấp sau này.
  - ✓ Đối với ranh giới thôn thì căn cứ vào tập quán là lịch sử của sử dụng đất của cộng đồng trong thôn hoặc việc chia cắt của chính quyền địa phương nếu có và được đóng mốc ranh giới một cách rõ ràng trên thực địa. và lập Bản đồ/sơ đồ TN của thôn.
- Lập kế hoạch thực hiện QHSDD-GĐGR cấp xã như thời gian thực hiện tại mỗi thôn, thành phần tham gia, tiến độ công việc...và chuẩn bị các trang thiết bị để thực hiện.

## 2. Đánh giá hiện trạng kinh tế xã hội và môi trường

- Tổ chức cuộc họp thôn lần thứ 1. Cuộc họp phải có sự tham gia đầy đủ đại diện các hộ trong thôn, bản nhằm mục đích:
- ✓ Giới thiệu mục tiêu hoạt động của việc QHSDD-GĐGR của thôn, và giới thiệu quy trình thực hiện QHSD đất và GĐGR có sự tham gia của người dân với toàn bộ người dân.
  - ✓ Giới thiệu, tuyên truyền phổ biến các chính sách của nhà nước liên quan đến QHSD đất và GĐGR, đặc biệt là quyền lợi và nghĩa vụ của người dân khi tham gia thực hiện QHSDD-GĐGR có sự tham gia hoặc BV&PTR.
  - ✓ Trình bày kế hoạch thực hiện QHSDD&GĐGR trên địa bàn thôn.
  - ✓ Bình bầu, lựa chọn một số người dân có khả năng để đại diện cho các hộ gia đình tham gia vào công tác QHSD Đ&GĐGR cho thôn, bản như phối hợp với đơn vị tư vấn điều tra rừng, xác định ranh giới các lô khoảnh...
- Đánh giá thực trạng kinh tế - xã hội, đặc điểm tài nguyên, môi trường của thôn, bản. Các lĩnh vực đánh giá bao gồm:
- ✓ Xây dựng sa bàn, đi lát cát và vẽ sơ đồ lát cát của thôn bản, Vẽ sơ đồ tài nguyên rừng của thôn, bản.
  - ✓ Phân tích tình hình kinh tế, xã hội và môi trường trong thôn, bản .
  - ✓ Đánh giá sơ bộ trạng thái rừng của thôn

## 3. Xây dựng kế hoạch sử dụng đất của thôn, xã.

- Đơn vị tư vấn phối hợp với thôn xây dựng dự thảo kế hoạch sử dụng đất của thôn. Đặc biệt chú trọng vào diện tích được quy hoạch đất Lâm nghiệp.
- Tổ chức cuộc họp thôn lần 2 nhằm mục đích:
- ✓ Thống nhất kế hoạch sử dụng đất của thôn trước khi trình UBND xã xem xét và tổng hợp kế hoạch sử dụng đất cấp xã
  - ✓ Giải thích rõ với người dân các bước tiếp theo sẽ làm trong thời gian tới bao gồm: Công việc, kế hoạch thời gian, thành phần tham gia...
- Hoàn thiện lần cuối kế hoạch sử dụng đất của thôn sau khi có sự đóng góp của người dân và trình UBND xã xem xét.
- Lập kế hoạch sử dụng đất cấp xã, báo cáo và trình Hội đồng nhân dân xã xem xét phê duyệt.
- Trình kế hoạch và báo cáo sử dụng đất của xã lên UBND huyện xem xét phê duyệt. UBND huyện sẽ tổ chức phê duyệt với sự tham gia của Ban chỉ đạo giao rừng cấp huyện và một số ban ngành cấp huyện có liên quan.

## 4. Lập kế hoạch giao đất giao rừng của thôn

Sau khi UBND huyện ra quyết định phê duyệt kế hoạch sử dụng đất của xã, thì đơn vị tư vấn tiếp tục phối hợp với Hội đồng GĐGR cấp xã và các thôn để thực hiện các hoạt động như sau:

- Chuẩn bị kế hoạch GĐGR của thôn bản bao gồm các nội dung: Địa điểm giao, đối tượng rừng giao, đối tượng nhận đất hạn rừng...
- Tổ chức cuộc họp thôn lần 3 với mục tiêu:
- ✓ Trình bày kế hoạch sử dụng đất đã được UBND huyện phê duyệt

- ✓ Thảo luận và thống nhất về số hộ gia đình, nhóm hộ dự kiến được nhận đất nhận rừng
- ✓ Thống nhất về các chỉ tiêu nhận đất nhận rừng của các hộ, nhóm hộ và cộng đồng.
- ✓ Phát mẫu đơn xin nhận đất nhận rừng
- ✓ Thống nhất về phần đóng góp của người dân trong quá trình triển khai GDGR.
- Lập và phê duyệt danh sách các hộ, nhóm hộ đủ điều kiện nhận đất nhận rừng
  - ✓ Thu hồi đơn xin nhận đất nhận rừng và lập danh sách các hộ đăng ký nhận rừng
  - ✓ Lập danh sách các hộ, nhóm hộ có đủ điều kiện nhận đất nhận rừng và thông báo danh sách/nhiệm yết danh sách công khai trong vòng 15 ngày.
- Hợp với các hộ sẽ được nhận đất nhận rừng trên cùng một khu vực rừng để họ cùng tham gia vào công tác GDGR tại thực địa cũng như điều tra đánh giá tài nguyên rừng.
- Thống nhất về địa điểm của các lô, phương thức giao và cách phân lô
- Lập sơ đồ GDGR của thôn

### 5. Giao đất giao rừng tại thực địa.

Sau khi hoàn tất việc GDGR của thôn trên sơ đồ và phương án GDGR, thì đơn vị tư vấn tiếp tục GDGR tại thực địa cho người dân. cụ thể:

- Xác định rõ ranh giới ngoại nghiệp và tính toán hiện tích ho từng lô rừng và đất rừng.
- Kiểm kê rừng có sự tham gia của người dân và tính toán trữ lượng gỗ, xác định chủng loại.
- Xây dựng bản đồ GDGR thôn, bản
- Xây dựng phương án GDGR và trình UBND huyện phê duyệt.
- Sau khi có quyết định phê duyệt của UBND huyện thì tiến hành giao đất giao rừng tại hiện trường cho người dân. Hoạt động này cần huy động người dân tham gia và đóng mốc lô rõ ràng.

### 6. Tổng hợp tài liệu địa chính.

Sau khi hoàn tất GDGR tại thực địa thì tiến hành tổng hợp tài liệu, hồ sơ địa chính để trình UBND huyện cấp GCNQSD đất (sổ đỏ).

### 7. Thẩm định, phê duyệt và cấp sổ đỏ.

- UBND huyện thẩm định và phê duyệt các tài liệu địa chính, thẩm định hiện trường.
- Tiến hành cấp và trao giấy chứng nhận quyền sử dụng đất/sổ đỏ
- Lưu trữ tài liệu địa chính.

### c) Một số bài học kinh nghiệm cơ bản

- ✚ Tổ chức các cuộc hội thảo cấp tỉnh, cấp huyện về phương án QHSDĐ-GDGR có sự tham gia là rất cần thiết, nhằm giúp chính quyền địa phương và cơ quan đối tác thay đổi phương pháp truyền thống tồn tại nhiều bất cập và hạn chế lâu nay, từ đó tạo cho họ sự đồng tình và ủng hộ trong quá trình thực hiện.
- ✚ Tập huấn phương pháp QHSDĐ-GDGR có sự tham gia, các kỹ năng hỗ trợ thúc đẩy sự tham gia cho đội ngũ cán bộ kỹ thuật của cơ quan đối tác được tốt sẽ là cơ sở cho việc thực hiện hiệu quả tại thực địa.
- ✚ Sự phối kết hợp giữa các cơ quan ban ngành cấp huyện như Hạt kiểm lâm, Phòng Kinh tế, Phòng TNMT cấp huyện phải chặt chẽ và đồng bộ thì mới hỗ trợ việc giải quyết các vấn đề vướng mắc trong công tác GDGR được tốt hơn.
- ✚ Việc tổ chức theo dõi, giám sát quá trình thực hiện đối với đơn vị tư vấn và của cộng đồng là rất cần thiết, nhằm hỗ trợ họ thực hiện theo đúng tiến trình GDGR có sự tham gia và đảm bảo tính chính xác cao hơn.
- ✚ Tổ chức các cuộc họp thôn có chất lượng sẽ giúp cho việc QHSDĐ-GDGR có chất lượng và đảm bảo sát với nhu cầu nguyện vọng của người dân, tạo điều kiện thuận lợi cho công tác quản lý, sử dụng rừng có hiệu quả.

- ✦ Đối với các diện tích rừng tự nhiên ở xa khu dân cư, diện tích rừng phòng hộ nằm rải rác, nên vận động người dân nhận rừng theo nhóm hộ gia đình hoặc theo cộng đồng dân cư thôn.
- ✦ Sau khi GDGR cần hỗ trợ người dân xây dựng Quy ước BV&PTR của thôn, bản nhằm giúp họ có công cụ hữu hiệu để quản lý tài nguyên rừng hiệu quả.
- ✦ Xây dựng và tổ chức thực hiện cơ chế hưởng lợi từ rừng cho người dân đối với các hoạt động phát triển rừng để họ yên tâm đầu tư sản xuất.
- ✦ Hỗ trợ người dân xây dựng kế hoạch QLR cộng đồng là rất cần thiết nhằm giúp cộng đồng có kế hoạch bảo vệ, phát triển và khai thác rừng hàng năm.
- ✦ Tổ chức các lớp tập huấn cho người dân về kỹ thuật lâm sinh như: Trồng rừng, Cải tạo tu bổ rừng, khai thác rừng, kinh doanh lâm sản ngoài gỗ. Tổ chức tuyên truyền pháp luật, các văn bản pháp luật, các chính sách của nhà nước liên quan đến lâm nghiệp.

#### d) Đề xuất

- ✦ Do việc quản lý nhà nước về rừng và đất Lâm nghiệp không đồng nhất giữa ngành Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Tài nguyên môi trường vì vậy việc giao đất cần phải kết hợp với giao rừng
- ✦ Cần có cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa ngành Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Tài nguyên môi trường để lồng ghép các chương trình dự án một cách đồng bộ.
- ✦ Việc điều tra tài nguyên rừng phải được thực hiện một cách nghiêm túc và thực hiện bởi đơn vị tư vấn về Lâm nghiệp; kết quả điều tra tài nguyên rừng phải được cập nhật vào hồ sơ giao rừng.
- ✦ Cần xây dựng cơ chế chính sách hưởng lợi theo từng vùng miền để dễ tổ chức thực hiện, để cho quyền lợi của người dân và cộng đồng được đảm bảo.
- ✦ Tính cần thể chế hoá tài liệu hướng dẫn QHSDĐ-GDGR có sự tham gia để triển khai áp dụng đồng bộ và thống nhất trên toàn tỉnh.

#### e) Các vấn đề cần quan tâm

Thực hiện chương trình thí điểm cấp quốc gia, Quảng Bình được chọn là một trong năm tỉnh thực hiện quy trình Giao đất giao rừng trên toàn tỉnh. Dự án “Lập bản đồ kỹ thuật số và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất rừng” theo Quyết định số 672/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ và Công ty Đo đạc công trình và địa chính được Bộ TNMT chỉ định thực hiện. Dự án này được thực hiện trước khi Thông tư 38 được ban hành và không tuân theo các quy định của Thông tư 38. Điều này dẫn đến một số vấn đề cần quan tâm sau:

- Quá trình GDGR chỉ được thực hiện với sự tham gia của một số ít người dân địa phương và các hoạt động liên quan đến QHSDĐ có sự tham gia không được áp dụng thực hiện. Kết quả là, các chủ rừng không hiểu rõ về quyền lợi và trách nhiệm của mình trong công tác quản lý và sử dụng rừng. Điều tra tại thực địa cho thấy các chủ rừng có xu hướng chuyển đổi diện tích rừng tự nhiên thoái hoá sang diện tích độc canh cây Keo mà không biết rằng việc thay đổi phân loại sử dụng rừng (từ rừng tự nhiên sang rừng trồng) theo luật sẽ khiến họ bị thu hồi giấy phép sử dụng đất.
- Do tại thời điểm giao rừng, không có bất kỳ đánh giá nào về chất lượng rừng (trữ lượng rừng là kết quả điều tra lập danh mục rừng như Thông tư 38 đã quy định) được thực hiện, các vấn đề hưởng lợi không rõ ràng. Theo Quyết định 178<sup>1</sup> chỉ có khối lượng gỗ tăng lên sau khi GDGR mới được xem là tài sản của chủ rừng.
- Phân định ranh giới giữa các lô rừng được giao chỉ được đánh dấu bằng các hòn đá nằm rải rác trên thực địa; vì thế chủ rừng và người ngoài không thể phân biệt ranh giới giữa các lô rừng. Do không có ranh giới rõ ràng nên người dân không thể thực hiện được quyền về

<sup>1</sup> Quyết định 178/2001/QĐ-TTg ngày 12/11/2001 về quyền lợi và trách nhiệm của các hộ gia đình và cá nhân gắn liền với rừng và đất rừng được cho thuê hoặc giao khoán

sử dụng rừng và các hộ dân không muốn đầu tư vào các hoạt động như trồng rừng hoặc tu bổ làm giàu rừng.

- Việc một diện tích lớn diện tích rừng tự nhiên đã bị chuyển đổi sang rừng trồng độc canh cây Keo sẽ dẫn đến các tác động tiêu cực liên quan đến việc giữ nước trong vùng, tiềm ẩn những tác động không thể dự đoán trước đối với ngành nông nghiệp. Tuy nhiên, tại thời điểm hiện tại, các chính quyền địa phương dường như khuyến khích việc trồng Keo và xem đây là biện pháp tốt nhất trong quản lý rừng cấp hộ gia đình.

Các tác động trên đã được thảo luận với các đại diện ban ngành cấp tỉnh. Kết quả thảo luận cho thấy các ban ngành liên quan đến ngành lâm nghiệp cũng chia sẻ mối quan ngại về những vấn đề nói trên và các vấn đề trên cũng đã được nêu ra trong giai đoạn thiết kế Dự án trên trong năm 2005 song không được xét đến do thiếu kinh phí. Tại **Hội thảo cấp tỉnh sẽ được tổ chức tại Quảng Bình vào ngày 28/05/2008**, các vấn đề trên sẽ được đưa ra thảo luận cùng với một số vấn đề cần quan tâm khác.

## **5. Dự án phát triển nông thôn tỉnh Đắk Lắk (RDDL)**

### **a) Địa điểm**

Việc thí điểm GDGR được bắt đầu thực hiện ở Đắk Lắk năm 2001. Từ năm 2005, Dự án PTNT Đắk Lắk hỗ trợ tỉnh xây dựng năng lực cho cán bộ từ cấp xã đến cấp tỉnh bằng việc thực thí điểm tại 2 huyện chính và mở rộng sang 3 huyện khác (Buôn Đôn, Madrak và Ea Sup), chủ yếu tập trung vào nhóm dân tộc thiểu số. Có khoảng 7.660ha đất đã giao cho các hộ gia đình và cộng đồng dân cư.

### **b) Các hoạt động liên quan đến giao đất giao rừng**

Từ năm 2003, Dự án PTNT Đắk Lắk hỗ trợ Sở NN-PTNT xây dựng và ban hành Tài liệu Hướng dẫn GDGR và việc thực hiện GDGR ở các huyện thí điểm. Dự án cũng hỗ trợ xây dựng định mức và kiểm tra cơ cấu ngân sách đối với chương trình GDGR.

Dự án PTNT Đắk Lắk đã tổ chức nhiều khoá tập huấn ToT cho cán bộ xã, cán bộ huyện và cán bộ tỉnh về QHSDD-GDGR, Lập kế hoạch quản lý rừng thôn, bản bao gồm các mô hình rừng bền vững, Quy ước Bảo vệ Rừng, Lập kế hoạch phát quản lý rừng cấp xã. Ở cấp thôn, Dự án cũng đã tổ chức nhiều khoá tập huấn về các phương pháp kỹ thuật lâm sinh đơn giản, đánh dấu cây và lựa chọn khai thác gỗ làm nhà và gỗ để bán, kỹ thuật cưa, quản lý vườn ươm lâm nghiệp, trồng rừng, trồng hạt điều bằng cành ghép, trồng tre.

Năm 2007, tổng ngân sách mà tỉnh đã hỗ trợ cho công tác QHSDD-GDGR cho 4 huyện/ 13 xã (EaHLeo, Madrak, EaSoup, Buôn Đôn) là 2,5 tỉ đồng.

Với sự hỗ trợ của Dự án PTNT Đắk Lắk, tổng diện tích đất được giao thông qua QHSDD-GDGR là 7.660ha (5414ha có sổ đỏ), trong đó khoảng 5117ha được áp dụng các bước của quy trình Quản lý Rừng Cộng đồng (QLRCĐ). Năm 2007, có 4 thôn đã xây dựng kế hoạch QLRCĐ, làm cho tổng số thôn đã xây dựng kế hoạch QLRCĐ lên đến con số 13 kể từ năm 2003.

Sở NN-PTNT cùng với Dự án đã xây dựng và thực hiện thí điểm thành công phương pháp có sự tham gia về GDGR, lập kế hoạch QLRCĐ, bảo vệ rừng, quy định quản lý và cơ chế phân chia lợi ích. Tài liệu Hướng dẫn GDGR đã được phê duyệt năm 2005 và được điều chỉnh theo Thông tư 38 vào tháng 11 năm 2007, Tài liệu hướng dẫn kỹ thuật đã được thí điểm thành công và điều chỉnh cho QUBV-PTR, lập kế hoạch QLRCĐ, kỹ thuật lâm sinh, mô hình rừng bền vững và phân chia lợi ích; việc phê duyệt sẽ được tiến hành theo sự điều chỉnh Nghị định 178 ở cấp quốc gia.

Năm 2007, công tác trồng rừng trên đất lâm nghiệp nghèo được Dự án hỗ trợ thông qua Sở NN-PTNT/ dân tộc thiểu số với hơn 110,000 loài cây giống bản địa cho 119 ha ở 2 huyện.

Năm 2006, được sự nhất trí của UBND tỉnh Đắk Lắk theo Nghị định 178, Dự án đã phối hợp với UBND huyện Ea H'leo thực hiện thí điểm cơ chế phân chia lợi ích về khai thác gỗ làm nhà và gỗ để bán ở các thôn Cham và Taly. Thôn Cham khai thác gỗ để làm nhà trong khi đó thôn Taly khai thác 495 cây gỗ với tổng trữ lượng là 369 m<sup>3</sup>; bán được 616 triệu đồng, trong đó khoảng 280 triệu đồng (14,000 EUR) giao lại cho cộng đồng dân cư, chủ yếu để sử dụng cho công tác quản lý và bảo vệ rừng cũng như cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng cho sản xuất và các công việc khác của xã.

Mô hình thí điểm mới về phân chia lợi ích thương mại đã được dự thảo vào tháng 4 năm 2008 (đang chờ UBND tỉnh phê duyệt) nhằm có thêm kinh nghiệm và hỗ trợ hướng dẫn điều chỉnh Nghị 178.

### c) **Kết quả (Hợp pháp hoá hay tài liệu hoá các Tài liệu hướng dẫn/ quy ước)**

Tài liệu hướng dẫn đã được Sở NN-PTNT và Dự án xây dựng như sau:

- A. Tài liệu Hướng dẫn GDGR được UBND tỉnh phê duyệt năm 2005
- B. Điều chỉnh Tài liệu Hướng dẫn GDGR theo Thông tư 38 vào tháng 11 năm 2007.

Tài liệu Hướng dẫn đã được Dự án và Sở NN-PTNT xây dựng và in ấn vào tháng 11 năm 2006 (đang chờ phê duyệt vì việc điều chỉnh, bổ sung Nghị định 178 đang được tiến hành ở cấp quốc gia) bao gồm:

- C. Quy ước bảo vệ, phát triển rừng
- D. Mô Hình Rừng bền vững- Khái niệm và phát triển
- E. Tài liệu Hướng dẫn kỹ thuật Lâm sinh và khai thác
- F. Cơ chế phân chia lợi ích đối với gỗ và củi

Dự thảo hoàn chỉnh trình lên UBND tỉnh:

- G. Tài liệu Hướng dẫn Lập kế hoạch Quản lý Rừng Cộng đồng (Tháng 5 năm 2008)

### d) **Các bài học**

- Việc thực hiện công tác QHSDĐ-GDGR đã làm hạn chế việc phá rừng và khai thác các lâm sản một cách bất hợp pháp. Đồng thời, kết quả của việc thực hiện QHSDĐ-GDGR giúp cho đồng bào dân tộc thiểu số có thêm thu nhập và khuyến khích họ bảo vệ rừng mà họ được giao.
- Quyền sở hữu diện tích đất được giao được đảm bảo do cấp sổ đỏ cho các hộ gia đình, cộng đồng dân cư và nhóm sử dụng rừng.
- Nếu như lợi ích ngắn hạn đạt được từ rừng được giao theo mô hình phân chia lợi ích thì người dân có phương tiện và động lực để bảo vệ rừng của họ.
- Việc lập kế hoạch có sự tham gia và hỗ trợ sau khi thực hiện GDGR trong việc bảo vệ, phát triển rừng là rất cần thiết.
- Diện tích rừng được giao cho cộng đồng dân tộc thiểu số/ các nhóm hộ sử dụng rừng thường được quản lý, bảo vệ tốt hơn những diện tích được giao cho từng hộ riêng lẻ.
- Người dân không thể thực hiện Quy ước bảo vệ, phát triển rừng thôn, bản đối với các trường hợp vi phạm nghiêm trọng liên quan đến các đối tượng có quyền lực bên ngoài mà không có sự hỗ trợ của UBND huyện/ xã.

- Nhiều huyện thực hiện lồng ghép các chương trình quốc gia 132, 134 giao đất cho đồng bào dân tộc thiểu số với chương trình GDGR theo 304, Thông tư 38: Đây là một chính sách đúng đắn nhằm giao đất cho các hộ nghèo dân tộc thiểu số. Tuy nhiên, kết quả là rừng tự nhiên bị chia thành những khu vực nhỏ và các hộ gia đình nghèo không thể đầu tư và bảo vệ rừng của họ.

Nếu quy trình thực hiện QHSDĐ-GDGR không phù hợp với tài liệu Hướng dẫn thì sẽ nảy sinh **các vấn đề sau đây:**

- Việc hoàn thành và báo cáo kết quả đúng thời gian không nên ưu tiên về sự bền vững lâu dài của kết quả thực hiện GDGR. Mặc dù, đã có định hướng cấp tỉnh rõ ràng và tài liệu hướng dẫn cấp tỉnh về phương pháp GDGR có sự tham gia nhưng chính quyền cấp xã và cấp huyện chưa có sự hướng dẫn kỹ thuật đầy đủ cũng như định hướng cụ thể trong quá trình thực hiện GDGR. Việc thực hiện GDGR thường tập trung vào kết quả định lượng.
- Đặc biệt, các yếu tố có sự tham gia cần thiết và việc đánh giá toàn diện tài nguyên rừng thường được rút ngắn hoặc bị bỏ qua trong quá trình thực hiện gấp rút dẫn đến những tranh chấp trong việc sử dụng đất. Điều này có thể làm cho tình trạng phá rừng ngày càng gia tăng. Vì vậy, tiếp tục hỗ trợ kỹ thuật cho chính quyền cấp huyện/xã được rất là quan trọng.
- Những phong tục truyền thống và tập quán dân cư không phù hợp với chính sách GDGR; Nhận thức của người dân về rừng cũng khác nhau; thực trạng nương rẫy và sở hữu đất như tài sản kế thừa cho thế hệ sau là một truyền thống lâu đời khó có thể thay đổi được; Chưa có một cơ chế quản lý phù hợp đối với QLRCĐ; thực trạng nghèo đói, tác động mạnh mẽ của nền kinh tế thị trường, áp lực gia tăng dân số và các yếu tố bên ngoài khác cũng rất quan trọng, chẳng hạn như thiếu công tác lập kế hoạch bảo vệ, phát triển rừng cấp xã, điều kiện rừng được giao còn nghèo nàn, tổ chức QLRCĐ không đầy đủ. Đó là những lý do dẫn đến người nhận rừng không có nhận thức rõ ràng và khai thác rừng một cách bất hợp pháp.

#### e) Đề xuất:

Việc tiếp tục hỗ trợ kỹ thuật cho chính quyền huyện và xã được xem là rất quan trọng. Tuy nhiên, với những kinh nghiệm thu được trong quá trình thực hiện thí điểm, việc hỗ trợ kỹ thuật chỉ có thể góp phần nâng cao công tác thực hiện tại thực địa nếu tinh thống nhất và đưa vào áp dụng một bộ hệ thống các yêu cầu tối thiểu trước khi tiến hành áp dụng trên thực địa.

Với điều kiện có được thoả thuận ràng buộc về một số điều kiện tiên quyết, hoạt động hỗ trợ kỹ thuật của Dự án RDDDL mới có thể có những đóng góp một cách rõ ràng đến việc phát triển các tài nguyên rừng của tỉnh Đắk Lắk một cách bền vững và sẽ dẫn đến mục tiêu chính của dự án về kết hợp chặt chẽ các cộng đồng dân tộc thiểu số tại địa phương vào công tác phát triển kinh tế bền vững của tỉnh Đắk Lắk.

Một số yêu cầu đối với việc hỗ trợ của dự án trong tương lai gồm:

- Hướng dẫn FLA đã được phê duyệt được thảo luận với các bên thực hiện nhằm vạch ra một quy trình có sự tham gia chi tiết để đạt được các kết quả FLA không phát sinh khiếu kiện
- Tuân thủ nghiêm ngặt các hướng dẫn về FLA với sự giám sát và áp dụng thực hiện của chính quyền cấp tỉnh
- Các ban chỉ đạo cấp huyện và xã được phê chuẩn thông qua các quyết định pháp lý trong cuộc họp điều phối trước khi tiến hành quy trình FLA
- Là một phần của quá trình chuẩn bị, các huyện liên quan cần phê duyệt bản kế hoạch hoạt động chi tiết thể hiện rõ kết quả đầu ra và tiến độ thực hiện

- Tham khảo ý kiến các chủ đất hiện tại không tính đến địa giới hành chính trong quá trình chọn các đối tượng nhận rừng tiềm năng
- Là một phần của quy trình giao đất giao rừng, cần xây dựng và rà soát lại các thông tin bản đồ đáng tin cậy trên thực địa sử dụng công nghệ GPS/GIS với sự tham gia của người dân địa phương và một bản đồ thảm thực vật rừng cập nhật sử dụng hệ tọa độ VN2000.

#### Các đề xuất tổng quan:

- Cần áp dụng hướng dẫn thực hiện hoặc các mô hình rừng tiêu chuẩn cho toàn tỉnh để giới thiệu việc quản lý rừng bền vững theo trạng thái rừng nhằm lập kế hoạch quản lý rừng 5 năm và chia sẻ lợi ích.
- Cần kiểm tra lại các diện tích rừng và đất rừng của các xã liên quan, đất rừng của các lâm trường quốc doanh được giao trả lại cho chính quyền địa phương; thực hiện lập kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng cấp xã. Đây là cơ sở để xác định chủ đất và chủ rừng ở các thông bản. Dựa trên cơ sở đó, xây dựng các bản kế hoạch cho cộng đồng.
- Nên tách riêng việc cấp đất thông qua chương trình 134 cho người dân tộc thiểu số nghèo và chương trình FLA: nếu các hộ gia đình bị thiếu đất, cần tiến hành lập kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp và/hoặc chuyển đổi đất rừng nghèo sang thành đất nông lâm nghiệp hoặc đất nông nghiệp và giao lại với toàn bộ quyền sử dụng đất.
- Nhằm tăng cường công tác sử dụng đất, cần giải quyết tất cả các tranh chấp liên quan đến việc quản lý và sử dụng đất rừng ở cấp xã. Việc lập kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng cấp xã và việc giao đất rừng cho toàn xã sẽ giúp làm dịu các tranh chấp giữa các cộng đồng được nhận rừng và các cộng đồng không được nhận rừng. Việc lập kế hoạch phát triển rừng cấp xã cũng giúp giải quyết vấn đề thiếu đất canh tác.
- Cần có các hỗ trợ và đầu tư phù hợp cho các cộng đồng nghèo và dân tộc thiểu số không có các nguồn lực - những người nhận đất rừng nghèo hoặc đất trống để xúc tiến việc phát triển rừng theo như bản kế hoạch quản lý rừng cộng đồng đã được duyệt.
- Trước khi FLA ở các địa điểm, chính quyền địa phương các cấp nên hoàn tất việc ban hành sổ đỏ.
- Các nguồn lực FLA ở cấp xã cần phải có cho phạm vi lớn hơn (tập huấn, cán bộ, ngân sách). Việc thành lập các tổ chức địa phương chẳng hạn như Ban Quản lý Rừng cấp xã là rất quan trọng để xử lý các trường hợp vi phạm quy ước bảo vệ, phát triển rừng thôn, bản nằm ngoài phạm vi thôn, bản.
- Cung cấp sự hỗ trợ cần thiết sau khi giao đất giao rừng cho các thôn, bản dân tộc thiểu số cho việc bảo vệ rừng trước mắt: thành lập các trạm kiểm lâm cách xa rừng và hỗ trợ những thiết bị cần thiết cho công tác tuần tra rừng (có thể do các dự án phát triển lâm nghiệp hỗ trợ).
- Tổ chức tập huấn để nâng cao nhận thức của người dân về rừng, tầm quan trọng của việc bảo vệ rừng, lợi ích của công tác bảo vệ rừng nhằm đạt được sự phát triển bền vững cho thu nhập về lâu dài.

- x) Đời sống được cải thiện là một động lực để người dân quản lý và bảo vệ có hiệu quả diện tích rừng được giao. Việc lồng ghép FLA với các chương trình khác cũng như kết hợp nguồn ngân sách huyện để cải thiện đời sống cho đồng bào dân tộc thiểu số là rất cần thiết.